

DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-5-3

## О некоторых подходах государственного управления для стимулирования экономического роста

М.В. Ершов, А.С. Танасова, Е.Ю. Соколова

**Аннотация.** В течение длительного времени наблюдаются низкие темпы роста мировой и российской экономики, сжимаются реальные доходы домашних хозяйств в РФ. В России это сопровождается рестриктивной денежно-кредитной и бюджетной политикой. Статья посвящена выявлению механизмов и рычагов государственного управления с целью стимулирования экономического роста в принципиально новых условиях посткризисного восстановления. Методологической основой исследования послужила теория стратегического менеджмента, положения теории нового государственного менеджмента. В работе применяется широкий спектр качественных методов анализа, ретроспективный, структурно-функциональный и системный методы. Анализируются проблемы внутреннего спроса в России как важного объекта государственного управления и как фактора экономического роста. Отмечается, что уровень спроса недостаточен и затрудняет экономическое развитие. Ожидающееся замедление роста мировой экономики может затормозить спрос на российский экспорт. Существующие риски на внешних финансовых рынках в случае сильной дестабилизации могут негативно отразиться на российской экономике. Делается вывод, что необходимо повысить прочность внутренних факторов как источников роста посредством более активного применения рычагов государственного регулирования. Приведены меры государственного управления, которые применяют другие страны для стимулирования роста своих экономик в схожих ситуациях. Выявлены неиспользованные возможности российских регуляторов, целесообразность применения которых постоянно растет. Проведенное исследование может быть интересным государственным органам и регулирующим инстанциям при реализации налоговой, денежно-кредитной, бюджетной политики и использовании широкого комплекса различных подходов в системе государственного управления.

**Ключевые слова:** государственное управление; денежно-кредитная политика; центральные банки; экономический рост.

**JEL Classification:** G38, E58, O11

**Финансирование:** статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при Правительстве РФ.

**Дата поступления статьи:** 11 июня 2019 г.

**Ссылка для цитирования:** Ершов М.В., Танасова А.С., Соколова Е.Ю. (2019). О некоторых подходах государственного управления для стимулирования экономического роста // Управленец. Т. 10. № 5. С. 20–32. DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-5-3.

### ВВЕДЕНИЕ

В условиях замедления темпов мировой экономики, а также наличия большого объема финансовых ресурсов и минимальных процентных ставок у многих стран проблемы государственного управления становятся еще более актуальными и требуют более филигранных подходов. В такой ситуации важно использовать все рычаги – бюджетные, налоговые, денежно-кредитные, обеспечивающие устойчивый рост экономики и повышение его качества. Одним из важнейших и многогранных механизмов обеспечения такого роста является внутренний спрос, который наталкивается на ограничения и особенности, появившиеся сегодня в принципиально новых условиях нормализации послекризисного развития.

*Цель исследования* – выработка управленческих предложений, применение которых могло бы повысить роль внутреннего спроса населения и корпоративного сектора, на основе комплексного анализа развития внутреннего спроса в России как одного из ключевых факторов экономического роста. Это особенно актуально с учетом новых проблем глобальной экономики. Замедление темпов ее роста может вызвать снижение спроса на российский экспорт, который долгие годы является ключевым источником роста экономики РФ. Кроме того, нестабильность мировой финансовой системы существенно повы-

шает неопределенность в мире, провоцируя обострение экономических, торговых, валютных противоречий между странами. Таким образом, важно усилить роль эффективного государственного управления, чтобы обеспечить стабильный экономический рост с высокими темпами. Такая задача актуальна и для России, где наблюдается сокращение внутреннего спроса в РФ, вызванное низкой активностью бизнеса и уменьшением реальных доходов населения в течение пяти лет. Изменение данного негативного тренда требует принятия дополнительных мер.

### ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

После глобального мирового кризиса 2007–2009 гг. практически во всех ведущих странах роль государственного управления для обеспечения экономического роста заметно возросла. Претерпевают изменения также подходы, применяемые регуляторами.

Отметим, что государственное управление в научной литературе рассматривается с разных сторон, и на сегодня нет единого определения термина. В исследованиях приводятся различные его трактовки – как узкие, так и широкие, делающие акценты на разных составляющих понятия.

Мы придерживаемся следующего определения понятия государственного управления [Гаман-Голутвина и др., 2017]: это целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей.

Российское правительство совместно с экспертами стремится внедрить эффективную модель экономического роста, основанную на улучшении делового климата, обновлении технологической базы и поддержке малого и среднего бизнеса. Несомненно, этот процесс должен сопровождаться модернизацией системы государственного управления, являющейся основой всех социально-экономических процессов. Проблема недостаточной эффективности государственного аппарата характерна для многих стран. Увеличение государственных функций обуславливает расширение бюрократического аппарата, ведущего к росту числа госслужащих и расходов на их содержание [Niskanen, 2008, p. 198]. Но при этом деятельность госслужащих не становится эффективнее. Рост бюрократических процессов наблюдается во всех странах, независимо от уровня развития их экономики, поэтому все государства сталкиваются с необходимостью изменений в системе государственного управления. Реформа государственной службы России разрабатывалась на основе концепции *new public management* (NPM) в рамках общемировой тенденции проведения реформ государственного управления [Поспелова, Казакова, 2015].

В связи с тем, что традиционная модель государственного управления не могла соответствовать экономическим изменениям, связанным с процессами глобализации, либерализации торговли, открытием национальных рынков, была разработана концепция NPM. Первое время реформы государственного управления согласно NPM применялись развитыми странами, но позднее стали внедряться и странами с развивающимися рынками. Расстановка приоритетов при реализации реформ проходила в соответствии с особенностями публичного управления. В таких странах, как США, Канада, Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, Индия, упор делался на прозрачность структуры государственного управления, модернизацию судебных и административных процедур. Во Франции, Германии, Австрии, Бельгии, Голландии, Дании, Испании, Исландии, Италии, Португалии, Швейцарии и скандинавских странах учитывалось влияние гражданского общества на процесс принятия управленческих решений. В странах Восточной Европы важным было преодоление чрезмерного прямого государственного участия в экономике и социальной сфере, поэтому акцент делался на децентрализацию и демократизацию государственного управления.

Существуют два основных направления в рамках NPM. Ряд ученых отмечают, что эта концепция направлена на структурные преобразования системы государственного управления, такие как децентрализация, демократизация,

реструктуризация управленческих полномочий, сокращение количества и повышение эффективности работы госслужащих, повышение качества предоставляемых услуг, внедрение системы аудита и подотчетности, общее сокращение размеров госсектора [Aucoin, 1990; Holmes, Shand, 1995; Laffin, Painter, 1995; Pollitt, 1995; Minogue, 2001]. Другие исследователи видят цель внедрения системы менеджмента в систему государственного управления в создании конкурентного рынка. В данном случае бюрократический аппарат является посредником между экономическими субъектами при незначительной роли государства в экономической сфере. При этом часть полномочий по предоставлению госуслуг передается частному сектору на рыночных принципах [Ferlie et al., 1996; Pollitt, Bouckaert, 2000; Christensen, Laegreid, 2001; Thynne, 2003].

Изменения касаются и системы бюджетирования. Согласно принципам NPM необходимо перейти от бюджетирования по расходам к системе бюджетирования, ориентированного на результат. В то же время бюджетирование с ориентацией на результат может привести к чрезмерной централизации, жесткому контролю за издержками и результатами [Кларк, Суэйн, 2006]. Страны, применяющие плановую экономику, более всего подвержены перечисленным деформациям. Важно рассматривать мониторинг работы государственных служащих как инструмент выявления проблем и препятствий на пути реализации целей и задач государственной политики, но не как способ оценки госслужащих. Несмотря на возможные негативные проявления, бюджетную реформу, ориентированную на результат, провели многие развитые страны.

Ряд экспертов рекомендуют использовать *new public management* как комплекс мер по реформированию системы государственного управления при частичной реализации его принципов [Turner, Hulme, 1997; Manning, 2001]. Из-за разницы в экономическом и государственном развитии стран применение в них одних и тех же механизмов может дать эффект, противоположный ожидаемому, о чем свидетельствует попытка реализации принципов NPM в развивающихся странах, в том числе в России. Процесс децентрализации привел к принятию частичных управленческих решений, отсутствию четких долгосрочных приоритетов развития страны, отсутствию координации процесса взаимодействия между ведомствами и сложностям оценки эффективности их работы [Поспелова, Казакова, 2015].

Некоторые страны, чтобы избежать противоречий при применении принципов NPM, в середине 1990-х гг. стали разрабатывать реформы стратегического управления государством. Россия также стремится перенять практику внедрения системы стратегического управления, при которой на основе долгосрочных социально-экономических прогнозов определяются приоритеты развития страны. Стратегическое планирование повышает согласованность целей с ресурсами и обосновывает финансовое обеспечение государственных проектов и программ, что позволяет повысить предсказуемость

бюджетной политики и экономического развития страны для бизнеса и общества.

В настоящее время в России особенно актуально сформировать скоординированный подход различных государственных органов управления и регуляторов для решения проблем экономического роста. При этом важным аспектом государственного управления становится целеполагание, без которого даже специальные усилия государственного аппарата не дадут нужного результата<sup>1</sup>.

**ЭКОНОМИКИ ЗАМЕДЛЯЮТСЯ, А ВНЕШНИЕ РИСКИ РАСТУТ**

Российская экономика растет темпами ниже среднемировых и существенно ниже темпов роста стран с формирующимися рынками. При этом темпы роста на ближайшие годы были пересмотрены российскими регуляторами и международными организациями в сторону понижения вслед за пересмотром темпов роста в глобальной экономике, которые были снижены в 2019 г. Всемирным банком, МВФ, ЮНКТАД, Еврокомиссией и др. (рис. 1).

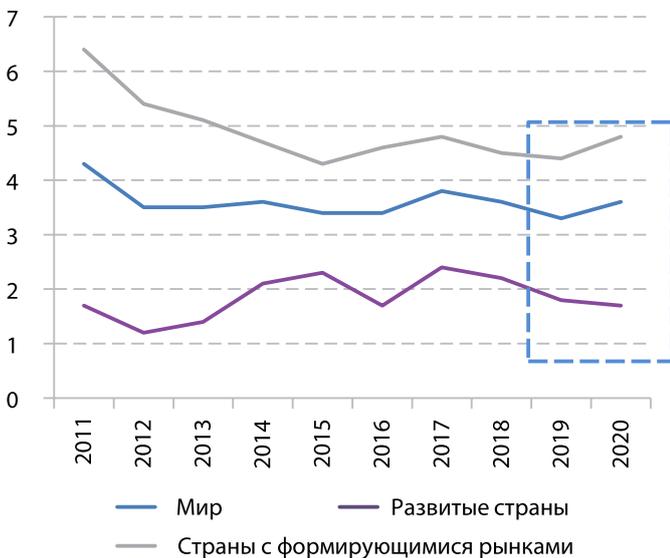


Рис. 1. Темпы роста мировой экономики в 2011–2018 гг. и прогноз МВФ на 2019–2020 гг.<sup>2</sup>

Fig. 1. Global GDP growth in 2011–2018 and IMF forecast for 2019–2020

В целом отмечается спад активности в мире: темпы роста инвестиций существенно ниже средних показателей за 2000–2018 гг., уверенность бизнеса снижается с начала 2018 г. Новые заказы в промышленности перешли в отрицательную зону с середины 2018 г. Замедляется мировая торговля<sup>3</sup> (рис. 2–4).

Настораживает наблюдаемый в настоящее время беспрецедентный по продолжительности бизнес-цикл в американской экономике (который длится более 120 месяцев), что дает все больше оснований для его разворота.

<sup>1</sup>Атаманчук Г.В. Синергетические аспекты государственного управления. URL: <http://spkurdyumov.ru/globalization/sinergeticheskie-aspekty-gosudarstvennogo-upravleniya/>.

<sup>2</sup>Составлено по данным МВФ за апрель 2019 г.

<sup>3</sup>World Bank. Global Economic Prospects. Heightened tensions, subdued investments. June 2019. P. 10.

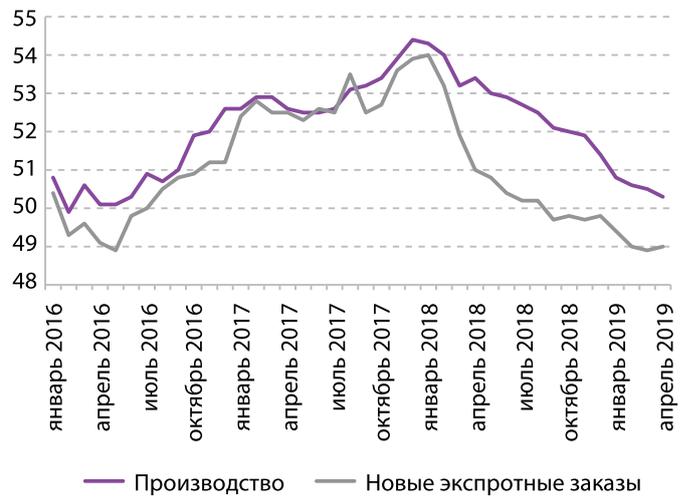


Рис. 2. Мировой индекс обрабатывающей промышленности и новых экспортных заказов<sup>4</sup>

Fig. 2. Global index of manufacturing and new export orders

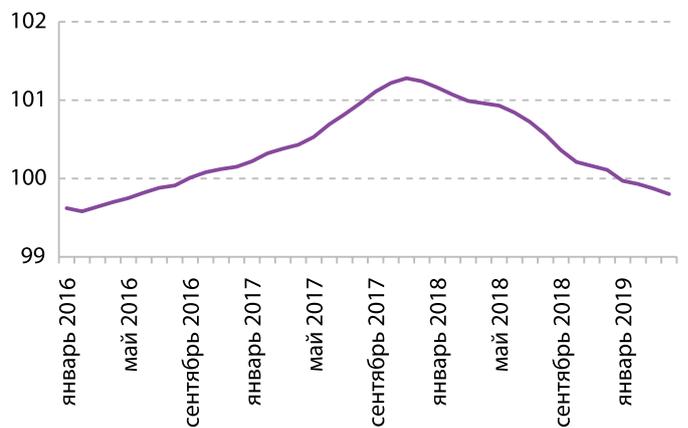


Рис. 3. Показатели Global Business Confidence Index<sup>5</sup>

Fig. 3. Values of Global Business Confidence Index

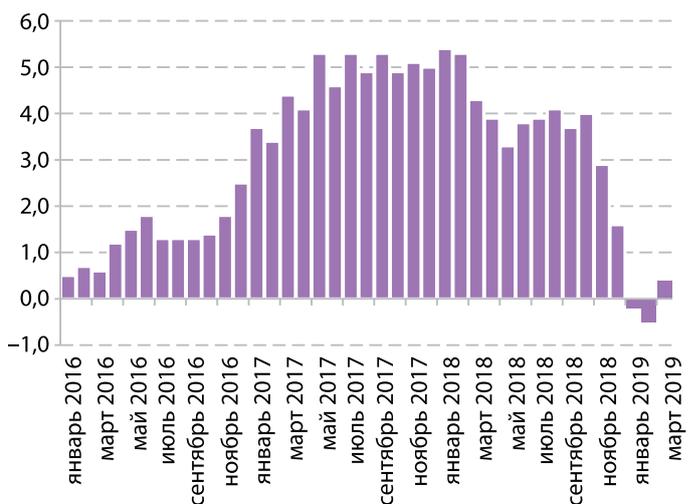


Рис. 4. Динамика роста мировой торговли, %<sup>6</sup>

Fig. 4. Global goods trade growth, %

<sup>4</sup>Составлено по данным Всемирного банка. Индекс выше 50 означает расширение.

<sup>5</sup>Составлено по данным Всемирного банка. 100 – среднее за 2000–2018 гг.

<sup>6</sup>Составлено по данным Всемирного банка.

Это, естественно, будет сопряжено со стрессовой ситуацией как в мире, так и в отдельных регионах и странах.

В еврозоне, на страны которой приходится более 40 % российского экспорта, экономические условия довольно быстро ухудшаются с начала 2018 г.<sup>1</sup> Экспорт резко сократился, уменьшился также внутренний спрос, хотя в меньшей степени. В связи с этим нельзя исключать замедления роста спроса на товары российского экспорта.

Кроме того, на внешних финансовых рынках сохраняются повышенные риски. В частности, существенно перегрет американский фондовый рынок; низкие процентные ставки, которые установлены в мировой экономике после глобального финансового кризиса 2007–2009 гг., вынуждают инвесторов вкладываться в более рискованные активы, объем которых достиг рекордных уровней.

По оценкам многих экспертов, риски для экономического роста остаются значимыми<sup>2</sup>. Согласно ЮНКТАД, «краткосрочные риски растут и могут существенно затормозить экономическую активность, ухудшив долгосрочные перспективы развития»<sup>3</sup>.

При этом довольно много стран (19 из 30 ведущих государств) зависят в своем развитии от внешних источников (см. таблицу)<sup>4</sup>. Половина из них опираются на товарный и нефтяной экспорт. В нынешних условиях, как представляется, перспективы таких стран выглядят более неопределенно как вследствие неустойчивого спроса на экспорт (в первую очередь нефтяного), так и ввиду риска трансмиссии внешних рисков в национальную экономику.

*Ключевые факторы роста экономики ряда стран  
Key factors of economic growth for some countries*

Факторы роста	Страны
Внешние факторы	Великобритания, Япония, Франция, Италия, Россия, Южная Корея, Мексика, Турция, Индия и др.
Внутренние факторы	США, Канада, Китай, Бразилия, Австралия, Аргентина

Источник: UNCTAD. Trade and Development Report 2018. Power, platforms and the free trade delusion. NY and Geneva.

### ФАКТОРЫ РОСТА РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

В числе стран, зависящих от внешних рынков, как известно, находится и Россия, где долгие годы внешний фактор, в частности экспорт продукции топливно-энергетического комплекса, был ключевым, определяющим экономический рост.

Хотя ряд исследователей приходят к выводу о ведущей роли спроса населения в экономическом росте [Мусаев, Малахов, 2019, с. 32; Kirshin, Maleev, Pachkova, 2014,

<sup>1</sup>World Bank. Global Economic Prospects. Heightened tensions, subdued investments. June 2019.

<sup>2</sup>ECB. Financial Stability Report. May 2019; World Bank. Global Economic Prospects. Heightened tensions, subdued investments. June 2019; UN. World Economic Situation and Prospects as of mid-2019. June 2019.

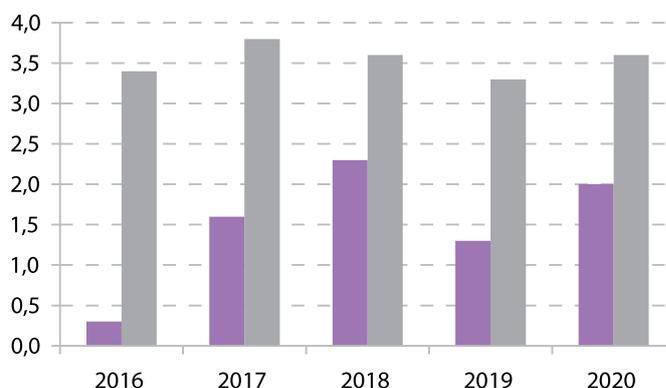
<sup>3</sup>UNCTAD. Trade and Development Report 2018. Power, platforms and the free trade delusion. NY and Geneva.

<sup>4</sup>Там же.

р. 325], тем не менее, основой расширения возможностей домашних хозяйств долгие годы были доходы страны от сырьевого экспорта, которые в различных формах перераспределялись в экономике, стимулируя ее рост.

Повышенная волатильность цены нефти, отмечающаяся с 2014 г., дестабилизировала российский валютный рынок и экономику в целом. Это подвело регуляторов к необходимости принятия мер для снижения зависимости от внешней нефтяной конъюнктуры. В целях снижения зависимости экономики и бюджета от цен на нефть и формирования предсказуемых экономических условий с 2017 г. в России было введено бюджетное правило. Согласно правилу доходы бюджета, получаемые сверх цены на нефть в 41,6 дол./барр. (с 2018 г.), изымаются из экономики. Эти дополнительные нефтегазовые доходы Минфин во взаимодействии с Банком России направляет на закупку валюты, которая впоследствии идет на пополнение Фонда национального благосостояния (ФНБ) в эквивалентных объемах. С 2018 г. действует новое регулярное бюджетное правило, главным отличием которого является использование в расчетах текущего курса рубля, а не зафиксированного в законе о бюджете прогнозного значения курса, что позволило избежать процикличности предыдущей конструкции бюджетного правила. Как следствие, значительно вырос среднемесячный объем средств, направляемых на покупку иностранной валюты, что привело к снижению корреляции валютного курса рубля и цен на нефть.

При этом российская экономика демонстрирует крайне низкие темпы роста, которые существенно ниже среднемировых (рис. 5).



**Рис. 5. Темпы роста ВВП в России в 2016–2018 гг. и прогноз Минэкономразвития на 2019–2021 гг., %<sup>5</sup>**  
**Fig. 5. Russia GDP growth rate in 2016–2018 and the forecast of the Ministry of Economic Development of the RF on 2019–2021, %**

Хотя по итогам 2018 г. темпы роста экономики РФ несколько ускорились, однако этот рост был на треть обеспечен нефтегазовой сферой<sup>6</sup>. Итоги развития российской экономики в первом квартале 2019 г. оказались хуже, чем ожидалось регуляторами, но в целом соответствуют пессимистичным взглядам экспертов. Темп роста

<sup>5</sup>Составлено по данным Росстата.

<sup>6</sup>Центр макроэкономического развития и краткосрочного прогнозирования. Тезисы об экономике. 2018 год. Итоги. 2019. Вып. 7. URL: [http://www.forecast.ru/\\_ARCHIVE/Mon\\_13/2019/132018.pdf](http://www.forecast.ru/_ARCHIVE/Mon_13/2019/132018.pdf).

ВВП за первый квартал составил всего 0,5 % (г./г.). Капитальные инвестиции крупных и средних предприятий сократились на 1,2 % (г./г.).

При этом одним из основных факторов, тормозящих рост экономики, является снижение внутреннего спроса. Об этом свидетельствуют и опросы крупных компаний, проведенные РСПП<sup>1</sup>. Так, в апреле 2019 г. на фактор внутреннего спроса указали более трети опрошенных. Стоит отметить, что в июле 2018 г. лишь 15 % респондентов охарактеризовали данный фактор как сдерживающий. Согласно июньскому мониторингу Банка России, 47 % опрошенных предприятий считают низкий спрос фактором, ограничивающим производство. В первой половине 2019 г. оценки предприятиями спроса на их продукцию оставались в отрицательной зоне, причем значительного улучшения в ближайшие месяцы не ожидается<sup>2</sup>.

Минэкономразвития также связывает замедление экономики со слабостью внутреннего спроса. «В целом замедление темпов роста ВВП было ожидаемым и связано со слабостью внутреннего спроса на фоне повышения налоговой нагрузки. Дополнительное понижающее давление на внутренний спрос оказывает сохранение низких темпов роста корпоративного кредитного портфеля и некоторое замедление ипотечного кредитования»<sup>3</sup>.

Внутренний спрос значительно ограничивается снижающимися доходами населения. Реальные располага-

емые доходы населения, даже после пересмотра в сторону повышения данных Росстатом с 2013 г., снижались пять лет подряд и продолжают снижаться в текущем году (рис. 6). После наиболее провального 2014 г. падение реальных доходов замедлилось из-за индексации зарплат в госсекторе в связи с реализацией майских указов Президента России (2012 г.) и в крупных компаниях. Однако численность населения с доходами ниже прожиточного минимума в последние годы возросла (с 17,7 млн чел. в 2010 г. до 21,4 млн чел. в 2016 г.). При этом характерно, что большая часть малоимущих (почти 65 %) – это работающие люди, а 60 % – это люди в работоспособном возрасте [Аганбегян, 2018, с. 390].

По итогам 2018 г. вклад расходов населения в экономический рост снизился до 1,2 процентных пункта против 1,7 в 2017 г. и 2,5–3,5 в докризисный период (по данным ЦМАКП)<sup>4</sup>.

Потребление остается довольно вялым, несмотря на то, что уровень инфляции уже два года находится на низких уровнях и близок к целевому значению Банка России (январь – май 2019 г. – 5,2 % г./г.), существенно сократившись после 2014–2016 гг. При этом, по оценкам Банка России, состояние совокупного спроса не оказывало повышательного давления на инфляцию<sup>5</sup>. Еще в 2016 г. Банк России утверждал, что «слабый внутренний спрос будет основным фактором снижения инфляции в 2016–2017 гг.»<sup>6</sup>.

<sup>1</sup>РСПП. Состояние российской экономики и деятельность компаний, апрель 2019 г. URL: <http://xn--o1aabe.xn--p1ai/library/view/211?s=10>.

<sup>2</sup>Банк России. Доклад о денежно-кредитной политике. Июнь, 2019. С. 74.

<sup>3</sup>В МЭР объяснили замедление темпов роста ВВП в I квартале слабостью внутреннего спроса. ТАСС. 17.05.2019. URL: <https://tass.ru/ekonomika/6442924>.

<sup>4</sup>Центр макроэкономического развития и краткосрочного прогнозирования. Тезисы об экономике. 2018 год. Итоги. 2019. Вып. 7. URL: [http://www.forecast.ru/\\_ARCHIVE/Mon\\_13/2019/132018.pdf](http://www.forecast.ru/_ARCHIVE/Mon_13/2019/132018.pdf).

<sup>5</sup>Банк России. Доклад о денежно-кредитной политике. Июнь, 2019. С. 3.

<sup>6</sup>Банк России. Доклад о денежно-кредитной политике. Март, 2016. С. 3.

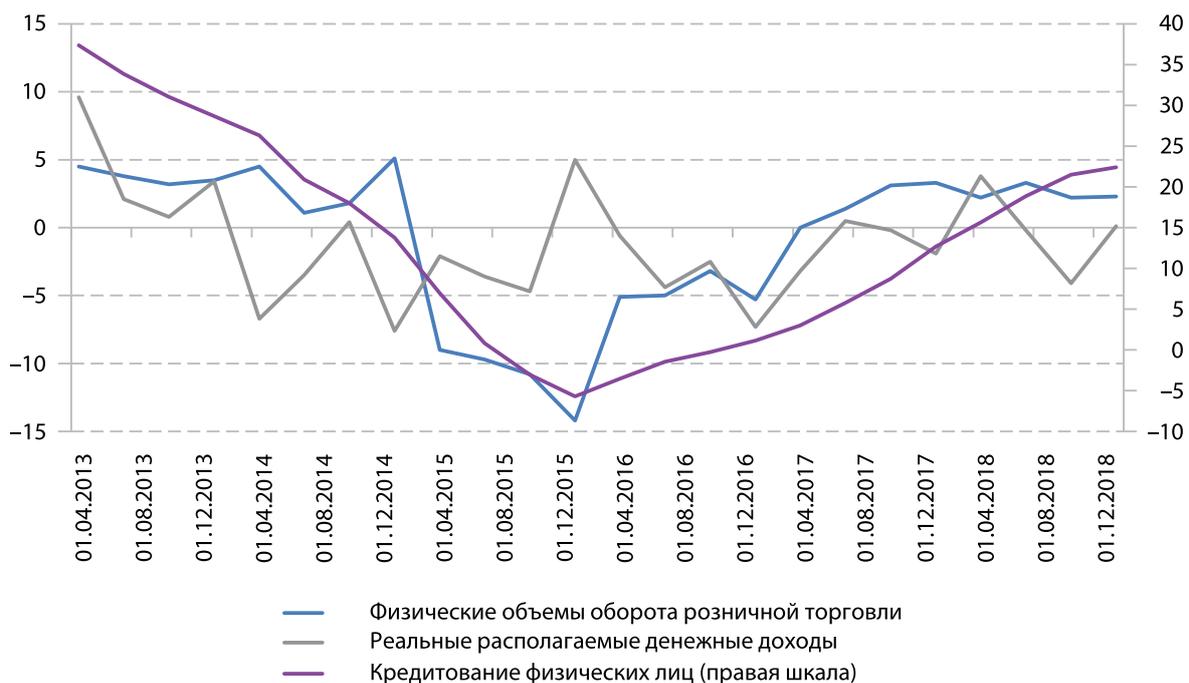


Рис. 6. Оборот розничной торговли, доходы населения и кредитование физических лиц, %<sup>7</sup>

Fig. 6. Retail turnover, households income and individual loan portfolio, %

<sup>7</sup>Составлено по данным Росстата.

Другими словами, потребление настолько ослабло, что его влияние на цены было минимальным. Здесь, впрочем, возникает важная системная дилемма – домашние хозяйства могут сокращать свое потребление, и это, естественно, благотворно скажется на ценах (т. е. они не будут расти), но одновременно отсутствие их потребления перестанет стимулировать экономический рост.

Отметим, что цены хотя и перестали расти, но установились на таком абсолютном уровне, который существенно затрудняет и ограничивает потребление, в целом ухудшая качество жизни населения. Так, на ряд товаров, в том числе продовольственных, цены за 2014–2018 гг. выросли на 50–80 %. И даже несмотря на то, что их дальнейший рост часто минимален (т. е. инфляция по конкретным товарным группам низка), указанные товары становятся менее доступными, чем до повышения цен. В связи с этим возникает еще один системный вопрос о процессах ценообразования: является ли низкая инфляция, т. е. низкие темпы роста цен, исчерпывающим объяснением воздействия ценовых процессов на спрос? Или не менее важную роль играют и абсолютные, пусть даже не меняющиеся цены? Если, к примеру, цена стала в три раза выше, чем была, и перестала после этого расти, то вряд ли можно говорить о положительном влиянии таких стабильных цен на спрос.

Одной из причин сокращения потребления выступает обесценение рубля, значительная часть девальвации которого пришлось на 2014–2015 гг. Фактор курса рубля стал одним из доминирующих в инфляции в 2014–2015 гг. В 2015 г., по оценкам ЦБ РФ, девальвация рубля формировала 50 % роста цен. В 2018 г. рубль продолжил обесцениваться, снижение курса составило 17 %, и это второе по глубине падение в мире после турецкой лиры. Курсовая волатильность, которая периодически отмечается, – еще один фактор, увеличивающий неуверенность экономических агентов, что также повышает риски и сдерживает внутренний спрос и, как следствие, экономический рост. В 2014–2015 гг. рубль был самой волатильной валютой в мире. После объявления санкций в апреле и сентябре 2018 г. волатильность также заметно повышалась.

Важно отметить, что сокращение внутреннего потребления сопровождается ростом долгов населения перед банковским сектором. Хотя в настоящее время рост потребительского кредитования не опережает рост ВВП, что позволяет сделать формальный вывод об отсутствии «кредитного пузыря». Однако более важным представляется сравнение роста потребительского кредитования с ростом доходов населения, который имеет меньшие темпы (рис. 7). Это означает, что поддержание роста экономики в текущем периоде обеспечивается такими методами, которые одновременно будут формировать торможение этого роста в будущем, когда «кредитный пузырь» будет для потребителей существенным барьером. Другими словами, сейчас экономика растет за счет своего роста в будущем. Если и в дальнейшем будут отмечаться низкие темпы роста экономики и доходы населения не будут повышаться, то возникнут проблемы с погашением

таких долгов.

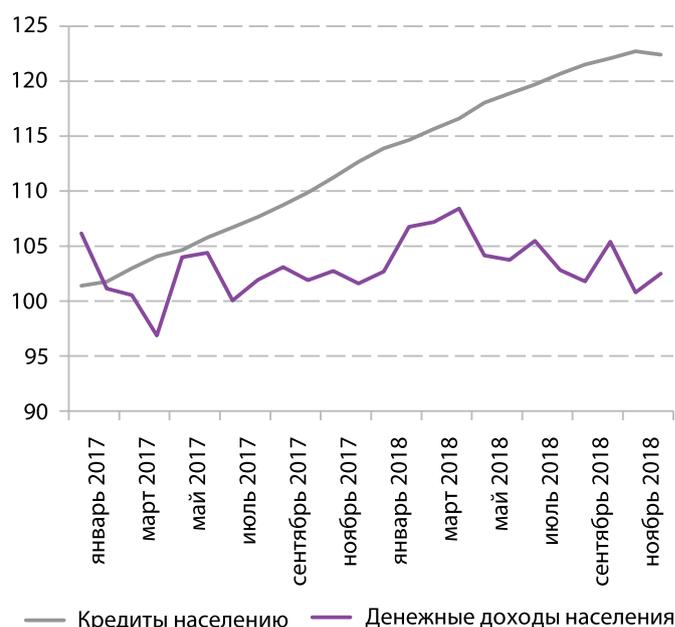


Рис. 7. Динамика потребительского кредитования и денежные доходы, %<sup>1</sup>

Fig. 7. Individual loans and income growth rate, %

Становится более острым вопрос о качестве кредитных портфелей у банков. Объем просроченной задолженности населения перед банками за пять лет возрос на 70 %, что превышает темпы роста их портфеля в целом (рис. 8).

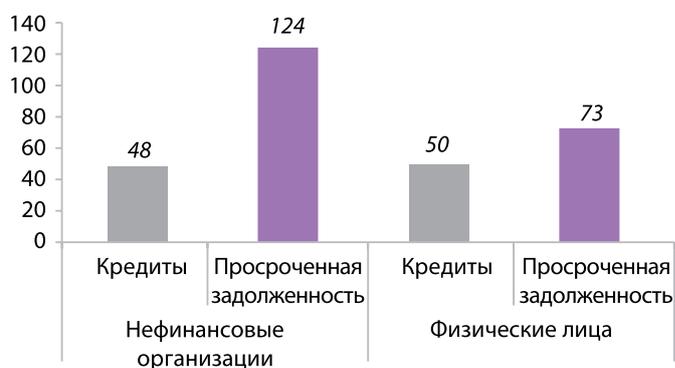


Рис. 8. Прирост объемов просроченной задолженности и общей задолженности нефинансового сектора перед банками за 2014–2018 гг., %<sup>2</sup>

Fig. 8. Non-financial sector overdue loans and loan obligations growth in 2014–2018, %

Беспокойство вызывает также изменение модели поведения населения в сторону отхода от сберегательной модели, которая была явно выражена до 2018 г. [Широв, 2017, с. 74]. Кредитование розничных клиентов в 2018 г. опережало в абсолютном выражении приток депозитов в банки. Эта тенденция проявилась именно в 2018 г., в предыдущем году она была разнонаправленной. По данным ЦБ, в 2018 г. объем кредитов физическим лицам подрос

<sup>1</sup> Составлено по данным Росстата, Банка России.

<sup>2</sup> Составлено по данным Банка России.

на 2,7 трлн р., тогда как объем вкладов — на 2,5 трлн р. В 2017 г. эти показатели были на уровне 1,4 трлн р. и 1,8 трлн р. соответственно. Депозиты уже второй год не демонстрируют ускоренного роста: прирост их объема (6,5 % с учетом валютной переоценки в 2018 г., 10,7 % – в 2017 г.) почти совпадает с ростом номинальной зарплаты. Кроме того, согласно опросам в России сбережений не имеют 64 % населения<sup>1</sup>, что свидетельствует о невысоком уровне прочности их финансового положения и ограничении их покупательной способности.

Отметим, что на фоне роста потребительского кредитования высокими темпами и отхода от сберегательной модели розничная торговля растет низкими темпами. Это позволяет предположить, что более высокий темп прироста кредитов идет на погашение ранее взятых таких же потребительских или ипотечных кредитов. Другими словами, рост расходов покрывает уже реализованный спрос и не ведет к его повышению на данном этапе.

Возможно, высказываемые в последнее время опасения относительно слишком быстрых темпов роста потребительского кредитования (эта полемика на уровне министра Минэкономразвития и председателя Банка России состоялась даже на полях ПМЭФ<sup>2</sup>) основываются на том, что достигнуто пиковое значение этого показателя за последние пять лет. Однако соотношение потребительских кредитов к ВВП в других сравнимых с Россией странах значительно превышает достигнутые у нас значения. Уровень закредитованности в России ниже (это касается, в том числе, ипотеки), чем в странах с сопоставимым уровнем ВВП на душу населения (Хорватия, Румыния, Польша, Венгрия), у которых эта величина составляет примерно 20–40 %. Напомним, в РФ отношение объема потребительского кредитования к ВВП – около 15 %. Тем не менее оставшийся потенциал роста до среднего уровня других стран не означает, что пока мы с ними не сравниваемся, мы находимся в безрисковой зоне. Также нужно учитывать, что в России доходы населения недостаточно высокие, как и накопленное благосостояние в целом, что снижает запас прочности. Это делает ситуацию в РФ более уязвимой по сравнению с теми странами, где показатель нагрузки формально аналогичен российскому.

Ускоренное наращивание кредитования населения вызывает беспокойство у регуляторов, которые вводят меры по ограничению потребительского кредитования. Хотя данная мера представляется своевременной и объективной для обеспечения стабильности банковского сектора, она, тем не менее, может затормозить внутреннее потребление и препятствовать росту экономики в целом.

Отметим, что увеличение просроченных кредитов у нефинансовых организаций темпами, опережающими их

кредитование, также должно настораживать (хотя частично такой рост вызван изменениями в учете). При этом, согласно опросу РСПП<sup>3</sup>, почти половина опрошенных (46 %) рассматривают неплатежи контрагентов как ключевой фактор, негативно влияющий на их деятельность (в январе 2019 г. этот фактор обозначили 40 % респондентов). В условиях, когда организации испытывают явную нехватку средств, вряд ли следует рассчитывать на необходимый рост инвестиций, который приведет к ощутимому росту экономики.

При этом в банковском секторе с 2017 г. постоянно накапливается масштабный профицит ликвидности, который не востребован экономикой. Объемы профицита периодически превышают 4 трлн р., что составляет почти четверть среднегодового объема инвестиций в российскую экономику за последние три года. Среди ключевых причин невостребованности данных средств нефинансовыми организациями стоит назвать высокие процентные ставки. В условиях высокой изношенности основных фондов в стране столь длительная концентрация средств в банковском секторе свидетельствует о неэффективности трансмиссионного механизма.

Отметим, что в России кредитная нагрузка нефинансовых организаций в целом также невысока по сравнению с другими странами (рис. 9). Это, с одной стороны, формирует потенциал для наращивания кредитования, с другой стороны, говорит как о чрезмерно высоком уровне процентных ставок, так и о неуверенности производителей относительно спроса на создаваемую ими продукцию.

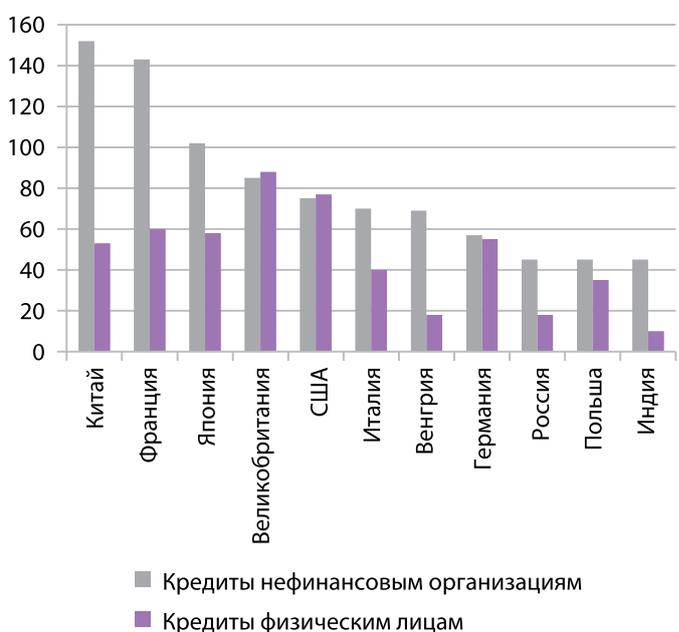


Рис. 9. Отношение кредитной задолженности перед банками разных стран к ВВП, 3-й квартал 2018 г., %  
Fig. 9. Ratio of loans to GDP in some countries, Q3 2018, %

<sup>1</sup>Как сделать так, чтобы сбережения жителей РФ росли?! // REGNUM. 2019. 16 мая. URL: <https://regnum.ru/news/economy/2629728.html>.

<sup>2</sup>Кудрин критикует силовиков, а Сечин – США. Итоги первого дня ПМЭФ-2019 // Ведомости. 2019. 6 июня. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/06/06/803601-pmef>.

<sup>3</sup>РСПП. Состояние российской экономики и деятельность компаний, апрель 2019 г. URL: <http://xn--o1aabe.xn--p1ai/library/view/211?s=10>.

<sup>4</sup>Составлено по данным Банка международных расчетов.

В 2018 г. сальдированный финансовый результат в экономике в целом вырос на 47 % и достиг рекордных значений. Однако основной объем этих средств сосредоточен в топливно-энергетическом секторе, что не способствует росту инвестиций в других отраслях, сохраняя при этом сырьевую направленность экономики. Также это не помогает формировать условия для равномерного развития структуры экономики в целом.

### О МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОДХОДАХ К СТИМУЛИРОВАНИЮ ВНУТРЕННЕГО СПРОСА

Россия по-прежнему входит в число стран, для которых основным источником роста является внешний рынок. Это повышает уязвимость российской экономики на фоне нестабильности на зарубежных рынках, где по оценкам международных организаций неопределенность остается довольно высокой. Замедление экономик ведущих стран может снизить их спрос, в том числе на продукцию российского экспорта. Кроме того, антироссийские санкции продолжают действовать, и сохраняется риск их расширения. Другими словами, доступ на внешние рынки, которые могли бы быть важным источником роста в ближайшие годы, заметно ограничивается. В таких условиях развитие экономики с опорой на внутренний спрос бизнеса и населения, которые восполнили бы сжимающийся внешний спрос, становится крайне важным для обеспечения стабильного экономического роста.

В последние годы в направлении стимулирования внутренних рычагов роста идут многие государства, даже те, у которых макроэкономические показатели имеют динамику гораздо лучше, чем в России.

Так, в США снижена налоговая нагрузка и в целом проводится поддерживающая политика, что способствует росту инвестиций. Такой подход позитивно оценивается рынками, о чем говорит их оживление после объявления об изменениях в проводимой политике.

В Китае, где ожидаемые темпы роста экономики составляют 6,5 % в 2019 г. (что существенно выше среднемировых), с целью стимулирования роста экономики также предпринимаются меры по снижению налоговой нагрузки на бизнес. Уменьшение налоговых ставок – одна из центральных задач политики Китая в 2019 г. для предотвращения замедления роста экономики. В 2018 г. КНР уже снизил ставку НДС с 17 до 16 %. В текущем году ожидается дальнейшее снижение ставки до 13 %. Выпадающие в связи со снижением налогов доходы госбюджета Китай намерен возместить наращиванием государственного долга.

Отметим, что и в США, и в Китае частный спрос и государственный бюджет как элементы внутреннего спроса являются ключевыми для роста. Сохранение внутренних факторов в качестве доминирующих для роста – во многом следствие целенаправленно проводимой политики этих государств.

Отметим, что в XX в. во многих странах в отдельные периоды отмечались сверхбыстрые темпы экономиче-

ского роста. Во всех из них на этапе роста вмешательство государства в экономику было значительным. После глобального финансового кризиса 2007–2009 гг. роль центральных банков в ведущих странах также возросла. При этом они все больше ориентируются на обеспечение не только стабильности финансовой системы, но и экономического роста [Максимов, Дубова, 2016, с. 49]. Все чаще применяются нестандартные и даже «нерыночные» механизмы и инструменты. Роль государства в экономике возросла почти во всех ведущих рыночных экономиках.

Отметим, что в США традиционно потребительские расходы и расходы бизнеса были ключевыми при обеспечении экономического роста, однако в последнее время ведущую роль играют государственные расходы [Davidson, 2019]. Другими словами, в периоды замедления частного спроса бюджет начинает более активно участвовать в экономике для стимулирования роста.

В настоящее время в России также важно использовать различные механизмы для стимулирования роста и подключения частного бизнеса к решению приоритетных задач. При этом такого рода проекты не всегда имеют желательную рентабельность, в этом случае используются специальные стимулы.

Например, в Европе применяют дифференцированные и льготные ставки, чтобы стимулировать приток средств в приоритетные сферы. Европейский центральный банк кредитует коммерческие банки под отрицательный процент и на длительный срок (TLTRO), если последние кредитуют приоритетные направления экономики. Данный подход признается успешным. Хотя программа завершилась в 2018 г., в связи с ожидающимся замедлением экономического роста и невысокой экономической активностью было принято решение о продолжении использования этого механизма. С определенными модификациями это уже третье продление программы.

Банк Швейцарии, который ввел принципиально новый для себя инструмент регулирования (определяющий цену денег) – ключевую ставку, сразу установил ее на отрицательном уровне (–0,75 %). Отметим также, что этот один из наиболее консервативных центральных банков мира, валюта которого (швейцарский франк) считается наиболее безопасной и надежной (и даже имеет статус «валюты убежища»), в период последнего мирового финансового кризиса активно осуществлял эмиссию своей валюты, объем которой даже превысил эмиссию в других странах. В результате объем денежной базы швейцарского франка в период кризиса возрос более чем в семь раз.

В США уже много лет применяется Закон о региональных реинвестициях (CRA). Он стимулирует инвестиции бизнеса в региональные проекты, в первую очередь с невысокой эффективностью, и поддерживается регуляторами – Федеральной резервной системой (ФРС) и Минфином. В итоге он способствует более равномерному территориальному развитию страны и стимулирует экономический рост в целом. Хотя формально параметры, формирующиеся на основе закона, носят рекомендатель-

ный характер, участники рынка стараются их строго соблюдать, поскольку они учитываются ФРС при вынесении решений в случае обращений банков.

И в России у рычагов для стимулирования бизнеса и деловой активности есть большой потенциал. Однако применяемые в последние годы меры зачастую имеют противоположный эффект. Так, повышается налоговая нагрузка, что, естественно, тормозит рост экономики и ухудшает его качество. Увеличение НДС с января 2019 г. уже в первом квартале привело к ухудшению качества роста экономики. Это подтверждают данные за первые четыре месяца 2019 г., когда рост обрабатывающих отраслей затормозился сильнее, чем у добывающих (добыча выросла на 4,6 %, а обработка – всего на 2,2 %) (рис. 10). Кроме того, повышение НДС является фактором роста потребительских цен.

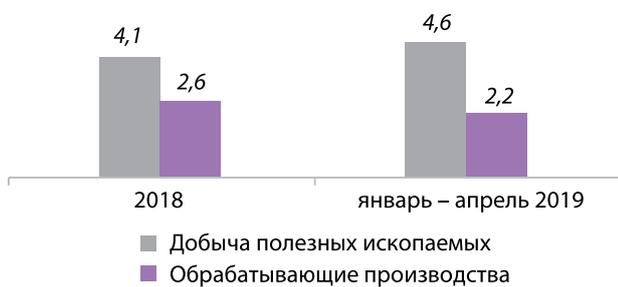


Рис. 10. Динамика роста добывающих и обрабатывающих производств в России, %<sup>1</sup>

Fig. 10. Growth rates of mining and manufacturing industries in Russia, %

Увеличение потребительских цен в РФ в 2019 г. сдерживало снижение процентных ставок Банком России. Об опасениях роста цен вследствие повышения НДС неоднократно говорил и сам регулятор в 2018 г., даже не исключая возможности повышения ставок, в случае если «будет сочетание факторов, которые приведут к резкому усилению инфляционных рисков» [Титова, 2018].

При этом ставки в России могут быть существенно ниже, чем сейчас, когда их уровень превосходит среднюю рентабельность экономики [Панфилов, Говтвань, Моисеев, 2017, с. 15]. Кроме того, сохранение процентных ставок на уровнях значительно выше, чем в других странах, изначально снижает конкурентные преимущества российских производителей.

Банк России в июне взял курс на некоторое смягчение проводимой денежно-кредитной политики и заявил, что не исключает снижения ключевой ставки на одном из ближайших заседаний в 2019 г., а также допускает переход к нейтральной политике. При том, что снижение ставок – в целом положительный тренд для экономики, переход к «нейтральной политике», планируемый Банком России до середины 2020 г., фактически предполагает отстранение регулятора от активного вмешательства в экономическую ситуацию. С учетом сложностей, с которыми сталкивается российская экономика, представляется, что

нейтральная политика лишь законсервирует на какой-то период имеющиеся проблемы. Однако в неотдаленной перспективе положение может осложниться, и нельзя исключать возникновения проблем, в том числе социальной направленности.

Вместе с тем российский регулятор в случае кризисного развития ситуации, которое, по его мнению, возможно в случае существенного ухудшения внешних факторов (прежде всего снижения цены нефти Юралс до 20 дол./барр., усиления геополитической напряженности), планирует даже ужесточить проводимую политику. Но ужесточение внутренней денежно-кредитной политики как средства смягчения кризисных последствий выглядит дискуссионным.

В настоящее время Банк России применяет специализированные механизмы рефинансирования. Они нацелены на поддержку сегментов экономики, чье развитие «сдерживается структурными факторами». К таким направлениям регулятор относит несырьевой экспорт, ряд крупных инвестиционных проектов, малый и средний бизнес, лизинговые операции и военную ипотеку. Однако по состоянию на 1 июня 2019 г. лимит по обозначенным операциям составляет всего 440 млрд р., или 0,003 % среднего объема годовых инвестиций в экономику РФ за последние три года. Безусловно, такой незначительный объем не может оказать сколько-нибудь значимого влияния на экономику страны.

Специальным механизмом поддержки реальной экономики выступает также Фонд развития промышленности, который предоставляет целевые дешевые и длинные займы. Фонд поддержал более 400 проектов, однако объем выданных займов составил около 97 млрд р., что в масштабах страны не может оказать заметного влияния на экономический рост (даже с учетом инвестиций в объеме 160 млрд р., которые были сделаны помимо фонда). Стоит отметить, что объем выданных фондом займов в 32 раза меньше, чем среднее значение объема профицита ликвидности за последние полтора года, который был накоплен в банковском секторе (рис. 11).

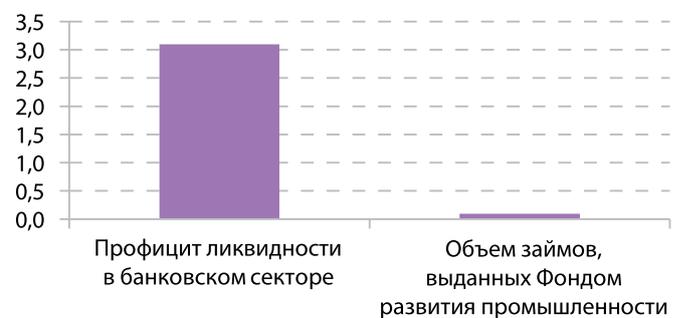


Рис. 11. Профицит ликвидности банков и объем займов, выданных Фондом развития промышленности, трлн р.<sup>2</sup>

Fig. 11. Bank liquidity surplus in Russia and loans granted by the Industrial Development Fund, trillion rubles

<sup>1</sup> Составлено по данным Росстата.

<sup>2</sup> Составлено по данным Банка России, Фонда развития промышленности.

Государственные расходы являются также важным фактором внутреннего спроса в экономике. В целом в России они имеют проциклический характер, т. е. государство активно стимулирует рост экономики во время повышения частного спроса и снижает расходы в период спада или рецессии в экономике. Исследования [Мусаев, Малахов, 2019, с. 41–45] показали, что в 2001–2013 гг. расходы бюджета положительно влияли на экономический рост. Однако в 2014–2016 гг. госрасходы на экономику снизились вследствие нехватки ресурсов.

Определенным подспорьем в повышении внутреннего спроса могла бы стать реализация 12 национальных проектов, которая запланирована на 2019–2024 гг. Более того, Банк России считает, например, что они могут быть основным стимулирующим фактором роста экономики в ближайшие годы. Однако запланированные на ближайшие годы расходы бюджета через национальные проекты и программы развития будут осуществляться за счет перераспределения аналогичного объема госрасходов, а не путем роста их объема [Ершов, Ананьев, Танасова, 2019, с. 48]. В результате выделяемых из госбюджета средств может не хватить для стимулирования достаточной инвестиционной активности, которая в итоге привела бы к росту частных расходов. Представляется, что помимо национальных проектов следовало бы формировать дополнительные механизмы стимулирования экономической активности и внутреннего спроса.

Важна комплексная, многосторонняя и сконцентрированная во времени настройка различных механизмов государственного управления и регулирования на стимулирование экономического роста. Необходимо обеспечить стабильность курса рубля. Золотовалютные резервы России, объем которых устойчиво многие годы превышает денежную базу рубля (сейчас превышение составляет почти в два раза), являются мощным рычагом обеспечения стабильности рубля. Также для большей определенности бизнес-среды требуется сохранение неизменной налоговой нагрузки в течение длительного периода. Продолжение снижения процентных ставок существенно облегчит нормальное планирование и повышение эффективности деятельности бизнеса. Более интенсивное применение специальных инструментов рефинансирования и расширение их объемов при направлении в приоритетные отрасли и предприятия, которые могут обеспечить широкий мультипликативный эффект, также окажут стимулирующее влияние на экономический рост. Данная мера может быть усилена регулятором с помощью нормативных механизмов для направления средств банками в нужные отрасли и др. Представляется целесообразным и более активное использование банков с госучастием в целенаправленной поддержке приоритетных направлений российской экономики, что способствует более интенсивному кредитованию такими банками важнейших сфер экономики. Данные меры государственного управления и регулирования при их комплексном, системном и согласованном применении

повысят эффективность государственного управления, при этом стимулируя расширение производства, рост доходов населения и, как следствие, внутренний спрос, являющийся важным фактором роста экономики. Все это в результате должно сформировать устойчивые основы для долгосрочного экономического развития.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В условиях роста новых технологий и глобальной открытости повышается роль управленческих процессов, которые могут существенно оптимизировать все стороны жизни. Президент России В.В. Путин подчеркивал: «...Многokратно увеличивается значимость управленческих решений. Их прямое влияние на развитие предпринимательства, на создание высокотехнологических рабочих мест, на строительство жилья... И в конечном счете на создание условий для роста благополучия семей...»<sup>1</sup>. Столь комплексные возможности означают, что нужно также применять всесторонний подход.

Тем не менее в настоящее время российскими регуляторами не в полной мере используются инструменты стимулирования как экономического роста в целом, так и внутреннего спроса в частности. Население ограничено и ставками, и низкими доходами, бизнес также ограничен высокими ставками, жесткими требованиями банков, нестабильностью рубля, нестабильным налогообложением, неопределенными перспективами экономической политики в стране и т. д. Возможности для благоприятных изменений, очевидно, существуют. Повышение эффективности государственного управления в указанных сферах, что предполагает более целенаправленную денежно-кредитную и экономическую политику, без сомнения, создаст более благоприятные условия и для населения, и для бизнеса.

Таким образом, регуляторам крайне важно более активно и эффективно применять различные меры стимулирования реального сектора, чтобы использовать весь его потенциал. Необходимо повышать уровень доходов домашних хозяйств – важнейшего источника роста экономики. Все это предполагает комплексное использование инструментов денежно-кредитной, налоговой, бюджетной политики, направленных на стимулирование указанных целей. В связи с этим требуется продолжить плавное снижение процентных ставок, обеспечивать устойчивость курса рубля, не допуская его обесценения, в целом широко применять комплексные меры поддержки отраслей и регионов, стремиться сформировать более доверительные отношения бизнеса и регулирующих инстанций.

Очевидно, это улучшит инвестиционный климат в стране, повысит ожидания населения и бизнеса относительно перспектив роста и упрочит экономические основы развития России. ■

<sup>1</sup> Путин требует от глав регионов повысить эффективность госуправления. 14.06.2013. URL: <http://vmeste-rf.tv/news/7077/>.

## Источники

- Аганбегян А.Г. (2018). О приоритетах социальной политики. М.: Дело.
- Гаман-Голутвина О.В., Гимазова Ю.В., Гуринович А.Г. и др. (2017). Государственное управление в условиях кризиса и санкционных ограничений: отечественный и зарубежный опыт / под общ. ред. Е.В. Охотского. М.: МГИМО-Университет.
- Ершов М.В., Ананьев А.Н., Танасова А.С. (2019). Некоторые противоречия федерального бюджета на 2019–2021 гг. // Экономист. № 5. С. 38–49.
- Кларк Д.Я., Суэйн Г. (2006). Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным (предложения по проведению административной реформы в Канаде) // Экономическая политика. № 3. С. 103–128.
- Максимов Н.А., Дубова С.Е. (2016). Стимулирование экономического роста монетарными методами: возможности и перспективы для российской экономики // Проблемы экономики, финансов и управления производством: сб. науч. тр. вузов России. № 39. С. 49–57.
- Мусаев Р.А., Малахов А.А. (2019). Влияние бюджетных расходов на динамику внутреннего спроса в экономике России // Вестник Института экономики Российской академии наук. № 1. С. 27–46.
- Панфилов В.С., Говтвань О.Дж., Моисеев А.К. (2017). Финансы и кредит в стратегии экономического развития РФ и структурно-инвестиционной политике // Проблемы прогнозирования. № 6. С. 3–16.
- Поспелова Е., Казакова М. (2015). Применение концепции New Public Management в России // Государственная служба. № 2(94). С. 22–27.
- Титова Ю. (2018). Вслед за НДС. Банк России допустил снижение ключевой ставки. 15.06.2018 // Forbes. URL: <https://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/363139-vsled-za-nds-bank-rossii-dopustil-povyshenie-klyuchevoy-stavki>.
- Широв А.А. (2017). Возможности ускорения экономического роста в среднесрочной перспективе // Труды Вольного экономического общества. Т. 203. С. 73–77.
- Aucoin P. (1990). Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, vol. 3, pp. 115–137.
- Christensen T., Laegreid P. (2001). New public management: The effect of contractualism and devolution on political control. *Public Management Review*, vol. 3, no. 1, pp. 73–94.
- Davidson K. (2019). Missing Spending Stimulus Weighs on U.S. Growth. *The Wall Street Journal*. July 8. URL: [www.wsj.com/articles/missing-spending-stimulus-weighs-on-u-s-growth-11562578200](http://www.wsj.com/articles/missing-spending-stimulus-weighs-on-u-s-growth-11562578200).
- Ferlie E., Pettigrew A., Ashburner L., Fitzgerald L. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Holmes M., Shand D. (1995). Management reform: Some practitioner perspectives on the past ten years. *Governance*, vol. 8, pp. 551–578.
- Kirshin I.A., Maleev M.V., Pachkova O.V. (2014). Assessment of Impact of Domestic and External Demand Factors on Economic Growth in Russia on the Basis of Model of Multiple Regression Analysis. *Procedia Economics and Finance*, vol. 14, pp. 320–325.
- Laffin M., Painter M. (1995). *Reform and Reversal*. Melbourne: Macmillan.
- Manning N. (2001). The legacy of the new public management in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 67, pp. 297–311.
- Minogue M. (2001). The Internationalization of New Public Management. In: McCourt W., Minogue M. (eds.). *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*. Northampton: Edward Elgar Publishing. Pp. 1–19.
- Niskanen W.A. (2008). *Reflections of a Political Economist: Selected Articles on Government Policies and Political Processes*. Washington, D.C.: Cato Institute.
- Pollitt C. (1995). Justification by works or by faith: Evaluating the new public management. *Evaluation*, vol. 1, pp. 133–154.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. N.Y.: Oxford University Press.
- Thynne I. (2003). Making sense of public management reform: Driver and supporters in comparative perspective. *Public Management Review*, vol. 5, pp. 449–459.
- Turner M., Hulme D. (1997). *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. L.: Macmillan; West Hartford: Kumarian Press.

## Информация об авторах

**Ершов Михаил Владимирович**

Доктор экономических наук, профессор, директор Центра денежно-кредитной политики и финансовых рынков. **Финансовый университет при Правительстве РФ** (125167, РФ, г. Москва, Ленинградский пр., 49). E-mail: [mvershov@fa.ru](mailto:mvershov@fa.ru).

**Танасова Анна Станиславовна**

Кандидат экономических наук, заместитель директора Центра денежно-кредитной политики и финансовых рынков. **Финансовый университет при Правительстве РФ** (125167, РФ, г. Москва, Ленинградский пр., 49). E-mail: [astanasova@fa.ru](mailto:astanasova@fa.ru).

**Соколова Елена Юрьевна**

Кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра денежно-кредитной политики и финансовых рынков. **Финансовый университет при Правительстве РФ** (125167, РФ, г. Москва, Ленинградский пр., 49). E-mail: [eyesokolova@fa.ru](mailto:eyesokolova@fa.ru).

DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-5-3

## On some approaches of public administration to stimulating economic growth

Mikhail V. Ershov, Anna S. Tanasova, Elena Yu. Sokolova

**Abstract.** The article observes the mechanisms and levers of public administration aimed at stimulating economic growth in a fundamentally new environment, i.e. post-crisis recovery in the world and in Russia characterized by arrested economic development and constantly shrinking real income of households in the Russian Federation. The Russian economy also suffers from a decline in domestic demand. Under such conditions, the country pursues a restricting monetary and fiscal policy. The methodological framework of the study embraces the theoretical principles of strategic management and new public management. The authors apply a wide range of qualitative methods of analysis, as well as retrospective, structural-functional and system-based approaches. The paper analyses domestic demand in Russia and views it as an important object of public administration and one of the central factors in economic growth. The current level of domestic demand is insufficient and hampers economic growth. At the same time, external demand for Russian export goods may decrease due to the slowdown in global growth. In the event of severe destabilization, external risks in the financial markets may adversely affect the Russian economy. We conclude that it is highly necessary to increase the efficiency of internal factors as sources of economic growth in Russia through the active use of public management mechanisms. The paper discusses the measures of public administration employed by other countries to stimulate their economic growth amid similar conditions and finds that the Russian regulatory authorities have powerful, but yet unused, levers at their disposal. The research results may be useful for public authorities and institutions when implementing monetary and fiscal policy.

**Keywords:** public administration; monetary policy; central banks; economic growth.

**JEL Classification:** G38, E58, O11

**Funding:** the paper was based on the results of the studies implemented within the framework of the publicly funded project to the Financial University under the Government of the Russian Federation.

**Paper submitted:** June 11, 2019

**For citation:** Ershov M.V., Tanasova A.S., Sokolova E.Yu. (2019). On some approaches of public administration to stimulating economic growth. *Upravlenets – The Manager*, vol. 10, no. 5, pp. 20–32. DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-5-3.

### References

- Aganbegyan A.G. (2018). *O prioritetakh sotsial'noy politiki* [On the priorities of social policy]. Moscow: Delo.
- Gaman-Goluvina O.V., Gimazova Yu.V., Gurinovich A.G. et al. (2017). *Gosudarstvennoe upravlenie v usloviyakh krizisa i sanktsionnykh ogranicheniy: otechestvennyy i zarubezhnyy opyt* [Public administration under a crisis and sanctions: domestic and foreign experience]. Moscow: MGIMO-Universitet.
- Ershov M.V., Ananiev A.N., Tanasova A.S. (2019). Nekotorye protivorechiya federal'nogo byudzheta na 2019–2021 gg. [Some contradictions in the federal budget for 2019–2021]. *Ekonomist – Economist*, no. 5, pp. 38–49.
- Klark D.Y., Swane G. (2006). Vnedrenie printsipov upravleniya po rezul'tatam v sektore gosudarstvennogo upravleniya: granitsa mezhdum real'nym i syurreal'nym (predlozheniya po provedeniyu administrativnoy reformy v Kanade) [Implementation of results-based management principles in the public administration sector: the boundary between the real and the surreal (proposals on administration reform in Canada)]. *Ekonomicheskaya politika – Economic Policy*, no. 3, pp. 103–128.
- Maksimov N.A., Dubova S.E. (2016). [Stimulation of economic growth by monetary methods: opportunities and prospects for the Russian economy]. *Problemy ekonomiki, finansov i upravleniya proizvodstvom: sb. nauch. tr. vuzov Rossii* [Problems of Economics, Finance and Production Management. Proc. of sci. works of Russian universities]. No. 39. Pp. 49–57.
- Musaev R.A., Malakhov A.A. (2019). Vliyaniye byudzhetykh raskhodov na dinamiku vnutrennego sprosya v ekonomike Rossii [The impact of budget expenditures on the dynamics of domestic demand in the Russian economy]. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk – The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, no. 1, pp. 27–46.
- Panfilov V.S., Govtvan' O.Dzh., Moiseev A.K. (2017). Finansy i kredit v strategii ekonomicheskogo razvitiya RF i strukturno investitsionnoy politike [Finances and credit in the strategy of economic development of the Russian Federation and structural investment policy]. *Problemy prognozirovaniya – Problems of Forecasting*, no. 6, pp. 3–16.
- Pospelova E., Kazakova M. (2015). Primeneniye kontseptsii New Public Management v Rossii [Application of the New Public Management concept in Russia]. *Gosudarstvennaya sluzhba – Public Administration*, no. 2(94), pp. 22–27.
- Titova Yu. (2018). Vslad za NDS. Bank Rossii dopustil snizheniye klyuchevoy stavki [Following the VAT. The Bank of Russia approved a reduction in the key rate]. *Forbes*. June 15. Available at: <https://www.forbes.ru/finansy-i-investitsii/363139-vslad-za-nds-bank-rossii-dopustil-povysheniye-klyuchevoy-stavki>.
- Shirov A.A. (2017). Vozmozhnosti uskoreniya ekonomicheskogo rosta v srednesrochnoy perspektive [Opportunities for accelerating economic growth in the medium term]. *Trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva – Works of VEO of Russia*, vol. 203, pp. 73–77.
- Aucoin P. (1990). Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, vol. 3, pp. 115–137.
- Christensen T., Laegreid P. (2001). New public management: The effect of contractualism and devolution on political control. *Public Management Review*, vol. 3, no. 1, pp. 73–94.
- Davidson K. (2019). Missing Spending Stimulus Weighs on U.S. Growth. *The Wall Street Journal*. July 8. Available at: [www.wsj.com/articles/missing-spending-stimulus-weighs-on-u-s-growth-11562578200](http://www.wsj.com/articles/missing-spending-stimulus-weighs-on-u-s-growth-11562578200).

- Farlie E., Pettigrew A., Ashburner L., Fitzgerald L. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Holmes M., Shand D. (1995). Management reform: Some practitioner perspectives on the past ten years. *Governance*, vol. 8, pp. 551–578.
- Kirshin I.A., Maleev M.V., Pachkova O.V. (2014). Assessment of Impact of Domestic and External Demand Factors on Economic Growth in Russia on the Basis of Model of Multiple Regression Analysis. *Procedia Economics and Finance*, vol. 14, pp. 320–325.
- Laffin M., Painter M. (1995). *Reform and Reversal*. Melbourne: Macmillan.
- Manning N. (2001). The legacy of the new public management in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 67, pp. 297–311.
- Minogue M. (2001). The Internationalization of New Public Management. In: McCourt W., Minogue M. (eds.). *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*. Northampton: Edward Elgar Publishing. Pp. 1–19.
- Niskanen W.A. (2008). *Reflections of a Political Economist: Selected Articles on Government Policies and Political Processes*. Washington, D.C.: Cato Institute.
- Pollitt C. (1995). Justification by works or by faith: Evaluating the new public management. *Evaluation*, vol. 1, pp. 133–154.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. N.Y.: Oxford University Press.
- Thynne I. (2003). Making sense of public management reform: Driver and supporters in comparative perspective. *Public Management Review*, vol. 5, pp. 449–459.
- Turner M., Hulme D. (1997). *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. L.: Macmillan; West Hartford: Kumarian Press.

### Information about the authors

#### Mikhail V. Ershov

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Director of the Center for Monetary Policy and Financial Markets. **Financial University under the Government of the Russian Federation** (49 Leningradskiy Ave., Moscow, 125167, Russia). E-mail: mvershov@fa.ru.

#### Anna S. Tanasova

Cand. Sc. (Econ.), Deputy Head of the Center for Monetary Policy and Financial Markets. **Financial University under the Government of the Russian Federation** (49 Leningradskiy Ave., Moscow, 125167, Russia). E-mail: astanasova@fa.ru.

#### Elena Yu. Sokolova

Cand. Sc. (Econ.), Leading Researcher of the Center for Monetary Policy and Financial Markets. **Financial University under the Government of the Russian Federation** (49 Leningradskiy Ave., Moscow, 125167, Russia). E-mail: eysokolova@fa.ru.